

Impacto sobre a Pobreza dos Novos Programas Federais de Transferência de Renda

Sonia Rocha - Fundação Getúlio Vargas - RJ

Resumo

Este artigo tem como objetivo verificar o efeito potencial dos programas federais de transferência de renda, criados nos últimos anos sobre a incidência de pobreza medida pelo critério da renda. Os indicadores não se referem a resultados efetivos, mas a simulações de impacto caso os programas fossem aplicados atendendo à totalidade da população-alvo, dadas as normas associadas a cada um. O primeiro conjunto de simulações revela o efeito relativamente modesto dos programas do governo FHC - bolsa-escola, bolsa-alimentação e auxílio-gás - sobre dos indicadores de pobreza. As simulações das transferências de renda associadas a programas do governo Lula - Fome Zero e Bolsa-Família - mostram efeitos mais acentuados que os programas anteriores, o que era de se esperar, já que o valor do benefício é bem mais elevado e a população-alvo muito mais ampla. Em contrapartida, os programas nos novos moldes enfrentariam maiores dificuldades de focalização e de financiamento.

Palavras-Chave – Transferência de Renda; Pobreza; Programas Sociais

Abstract

This article aims at verifying the potential effect of federal income transfer programs created over the last few years on poverty as measured by the income criterion. The indicators do not reflect actual results; rather, they refer to impact simulations had the programs been applied to their entire target population, considering the rules for each program. The first set of simulations shows the relatively modest effect on poverty indicators of the school-scholarship program, of income transfers made through health clinics and of income paid as compensation for the former bottled-cooking-gas subsidy, all implemented during FHC's government. The simulations of income transfers under the Zero Hunger Program and by the Family Income Program, both created during the Lula's government, show a greater impact than those mentioned above, which was to be expected given the fact that the value of transfers is much higher and the target population much larger. Nevertheless, these programs would face greater difficulties in targeting the right group of beneficiaries and financing itself.

Keywords – Income Transfer; Poverty; Social Programs

JEL - I3 Welfare and Poverty - I38 - Government Policy; Provision and Effects of Welfare Programs

ÁREA ANPEC – Área 6: Economia do Trabalho, Economia Social e Demografia

1. Introdução

Ao final de 2002, término do segundo mandato do presidente FHC, o governo federal tinha implementado diversos programas de transferência de renda, tendo aumentando paulativamente o número de beneficiários e o dispêndio associado a este tipo de programa social. Embora assentados em benefícios com valores muito mais modestos que os repassados para a clientela atendida no escopo da LOAS,¹ os recém-implantados programas federais de transferência monetária parecem se constituir numa nova forma de ação contra a pobreza, com chances reais de permanência. O novo governo ao anunciar logo no início de 2003 as transferências no âmbito do Fome Zero, e, no segundo semestre do mesmo ano, o programa Bolsa-Família, apoiou-os, em larga medida, nos programas pré-existent de pagamento de benefícios monetários diretamente às famílias.

Os exercícios apresentados a seguir têm como objetivo verificar o alcance dos programas federais de transferência de renda já em execução antes de 2003, criados, portanto, no governo anterior, assim como o dos programas criados pelo novo governo, caso atendessem à totalidade da clientela-alvo de cada programa. Os resultados que serão apresentados não medem o efeito de fato dos programas sobre a incidência de pobreza do ponto de vista da renda, já que os dados das pesquisas domiciliares de cobertura nacional não permitem identificar a ocorrência destas transferências para as famílias, isto é, não permitem verificar a focalização das transferências. Isto porque a PNAD capta a renda das famílias, eventualmente já acrescida das transferências, mas sem identificá-las, o que inviabiliza o cálculo das rendas com e sem transferências, de modo a verificar o efeito dos programas sobre a renda da clientela que tinha por objetivo beneficiar. Algumas das simulações apresentadas, que utilizam os rendimentos de 1999, antes que os programas estivessem realizando transferências significativas, permitem contornar este inconveniente.

Após esta introdução, na segunda seção descrevem-se as características básicas dos programas criados antes de 2003, para em seguida descrever as simulações e comentar os resultados obtidos em termos de impacto sobre os índices de pobreza. A terceira seção apresenta os resultados das transferências de renda dos programas Fome Zero e Bolsa-Família caso cada um atingisse toda a sua população-alvo definida a partir dos parâmetros nesses programas. O objetivo nesta terceira seção é essencialmente o de comparar os desenhos e impactos dos dois programas do novo governo, já que os dados de rendimento da PNAD 2002, utilizados na simulação, já incorporam um número significativo de transferências. Finalmente a quarta seção sintetiza os resultados e apresenta algumas considerações sobre a operacionalização de programas de transferência de renda.

2. Programas de Transferência de Renda criados no Governo FHC

2.1 Características Gerais

Transferências de renda com objetivo assistencial, realizadas pelo governo federal, não são uma novidade no Brasil. Desde a década de setenta, têm sido mantidos sem interrupção programas que beneficiam idosos e portadores de deficiência de baixa renda, programas estes incorporados à nova sistemática operacional proposta pela Lei Orgânica da Assistência Social na década de noventa.

Na segunda metade da década de noventa, novos programas de transferência de renda foram criados, que podem ser entendidos como uma resposta do governo federal a diversas propostas de implantação de programas de transferência de renda, em face de um padrão de desigualdade de renda no país, que tem se mantido elevada e praticamente inalterada sob as mais diferentes condições econômicas de curto e longo

¹ Lei Orgânica da Assistência Social.

prazos. No caso específico do Bolsa-Escola, as múltiplas tentativas de implementação por iniciativa municipal tinham demonstrado a necessidade de federalização do programa, já que a esmagadora maioria dos municípios não tinha capacidade financeira e operacional para garantir o funcionamento do programa.² O próprio Bolsa-Escola federal, na sua primeira fase (1999-2000), passou por sérios percalços, por depender em grande parte da iniciativa municipal, o que acabou por inviabilizá-lo no seu formato inicial.³

A partir de 2001, as medidas tomadas em relação aos programas de Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação demonstram o reconhecimento da necessidade de que o governo federal arcasse com a totalidade do ônus financeiro e tomasse a si as responsabilidades de gestão dos programas, em particular no que concerne ao controle da população atendida e ao pagamentos dos benefícios.

Ambos os programas estavam focalizados nas famílias pobres com crianças, o que se justifica, já que dentre os pobres brasileiros as crianças estão fortemente sobre-representadas. Assim, enquanto a proporção de pobres para o conjunto da população brasileira se situa em torno de 35%, a proporção de pobres dentre as crianças com menos de um ano de vida é 55%. Esta proporção se reduz paulatinamente conforme aumenta a idade, mas ainda é de 46% para as crianças de 10 a 14 anos, portanto bem acima da média nacional (Rocha, 2003). Ademais, programas focalizados nas crianças permitem tanto amenizar de imediato as condições de pobreza presente, como melhorar as perspectivas de redução de pobreza futura.

Enquanto o Bolsa-Escola beneficiava as famílias de baixa renda com crianças em idade escolar (de 6 a 15 anos), o Bolsa-Alimentação atendia aquelas na faixa etária de até 7 anos. Os dois programas tinham diversos traços comuns: utilizavam para delimitação da população-alvo um critério de renda, a saber, renda familiar per capita abaixo de meio-salário mínimo; ancoravam o programa em unidades do serviço público, respectivamente, rede escolar e de saúde; e realizavam pagamento mensal diretamente ao beneficiário (preferencialmente a mãe da família) através de cartão magnético. Em ambos os casos o benefício era de R\$15 por criança, no limite de três benefícios, isto é, R\$ 45 por família.

O Auxílio-Gás tem origem diversa da desses dois programas. O objetivo foi o de direcionar para a população de baixa renda como transferência monetária os valores correspondentes ao subsídio via preço, de caráter universal, ao consumo de gás de cozinha, que foi eliminado no início de 2001. O critério de renda para definição da população-alvo era o mesmo dos dois programas já mencionados - ½ salário mínimo per capita -, mas não existia qualquer restrição quanto à composição da família, de modo que o número de famílias potencialmente beneficiárias do programa era bem superior ao das do Bolsa-Escola e do Bolsa-Alimentação. O benefício era de R\$ 7,5/mês por família, pago bimestralmente.

Esses programas vinham ampliando a clientela atendida, mas, inevitavelmente, as condições de implementação e a cobertura da população-alvo variavam através do país. O objetivo aqui não é discutir ou descrever as condições concretas da operacionalização dos programas, mas avaliar os seus efeitos potenciais de redução da pobreza caso tivessem atendido à sua população-alvo de forma estrita, isto é, supondo perfeitas focalização e cobertura da população-alvo de cada programa.

Para isto, foram feitas simulações tendo por base os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD e levando em conta os parâmetros operacionais dos programas. Considerar-se-á inclusive o efeito combinado de programas, isto é, aceita-se como “legítimo” que famílias recebam benefícios cumulativos, desde que o critério de renda seja respeitado. Enquanto esta simulação de efeitos combinados a partir da PNAD é trivial, a implementação eficiente de programas que podem atender à mesma clientela exige a existência de cadastro consolidado dos beneficiários dos programas, o que, embora hoje já seja consensualmente entendido como uma necessidade, ainda está longe de ser uma realidade operacional no Brasil.

² Lavinas, Rocha, Varsano (1998).

³ Rocha e Garcia, 2001.

2.2 As Simulações e seus Resultados

Na medida que os programas de transferência de renda em questão⁴ – Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás – se desenvolveram essencialmente a partir de 2001, optou-se por utilizar nestes primeiros exercícios de simulação as informações da PNAD 1999, quando as rendas das famílias não se encontravam ainda afetadas pelas transferências destes programas federais. Com base no nível de renda das famílias naquele ano, verificou-se o efeito que teria a política federal de transferências se cada programa individualmente e todos em conjunto operassem de forma a atender inteiramente sua clientela potencial definida segundo os critérios estabelecidos para cada um.

Os indicadores de pobreza adotados para medir o efeito simulado dos programas são aqueles utilizados habitualmente para medir a insuficiência de renda: proporção de pobres na população total; razão do hiato de renda, que dá uma medida da intensidade da pobreza; e, finalmente, o hiato quadrático, que pode ser entendido como um índice sintético de pobreza por levar em conta simultaneamente o número de pobres, a intensidade da pobreza e a desigualdade de renda entre os pobres (ver Hagenaars, 1996 sobre os aspectos teóricos dos indicadores). Os resultados foram obtidos tendo por base 23 linhas de pobreza ou de indigência diferenciadas,⁵ de modo a considerar as diferenças de custo de vida para os pobres entre as diversas áreas do país (ver Anexo A).

Considerando, inicialmente o programa Bolsa-Escola, foram realizadas duas simulações. Na primeira, foram imputados benefícios para todas as famílias com crianças entre 6 e 15 anos cuja renda familiar per capita fosse inferior a R\$ 68, o que equivalia a $\frac{1}{2}$ salário mínimo em setembro de 1999, data de referência da pesquisa domiciliar. Na segunda simulação considerou-se apenas o subconjunto daquelas famílias com as crianças efetivamente freqüentando a escola, segundo a pesquisa. Entre as duas há uma discrepância significativa de cerca de 440 mil famílias, sendo razoável esperar que a transferência monetária do programa fosse capaz de atrair as crianças dessas famílias para a escola, o que era o objetivo central do programa. Em consequência, a simulação mais relevante em termos resultados potenciais do programa Bolsa-Escola é aquela que considera a clientela de 6,47 milhões de famílias, com 12,9 milhões crianças de 6 a 15 anos.

A simulação relativa ao Bolsa-Alimentação foi feita em moldes semelhantes aos da Bolsa-Escola, adotando o mesmo critério de renda familiar per capita, R\$ 68, mas imputando benefícios monetários às famílias com crianças até 6 anos. O número de famílias atendidas é inferior ao de Bolsa-Escola – 5,91 milhões de famílias, o que se deve a faixa etária mais estreita considerada para as crianças, já que famílias com crianças mais jovens são, em média, mais propensas à pobreza em função das próprias características do seu ciclo de vida (pais mais jovens, início de inserção no mercado de trabalho, taxa de dependência mais elevada).

Finalmente foram considerados os dois programas conjuntamente, o que tem por efeito atender um número maior de famílias (9,127 milhões). Isto porque combina as famílias beneficiárias só do programa de Bolsa-Alimentação e as beneficiárias só de Bolsa-Escola, além daquelas que se qualificam – dadas as condições de renda e de presença de crianças - a receber benefícios dos dois programas. Os resultados apresentados aqui se referem à variante que permite beneficiar mais famílias dadas as regras dos dois programas: feita a imputação da Bolsa Alimentação, para as famílias que permanecessem com renda per capita abaixo de R\$ 68 reais e tivessem crianças de 6 a 14 anos foi imputado também os benefícios correspondentes ao Bolsa-Escola e ao Auxílio-Gás. Naturalmente o número total de famílias é inferior à

⁴ Cabe lembrar que um programa federal de transferência de renda para sub-populações pobres específicas existe no Brasil desde a década de setenta. É o caso da Renda Mensal Vitalícia para o atendimento de idosos e portadores de deficiência, cujo modelo de financiamento e gestão foi alterado pela LOAS no início da década de noventa.

⁵Para o procedimento metodológico de estabelecimento das linhas, ver Rocha, 1996.

soma das clientela dos dois programas separadamente já que, embora haja “intercessão de características”, isto é, famílias com crianças nas duas faixas etárias, uma parte das famílias beneficiárias tem sua renda familiar per capita aumentada para valor superior a mais de meio-salário mínimo após a imputação do primeiro benefício.

Tabela 1
Clientela potencial dos Programas Assistenciais
de Transferência de Renda (Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação)

Programas	Beneficiários	
	No. de Famílias	No. de Crianças
Bolsa Escola A*	6.470.900	12.933.765
Bolsa Escola B**	6.027.253	11.668.014
Bolsa Alimentação	5.914.183	9.194.614
Todos os Programas	9.127.583	16.270.867

Fonte: PNAD 1999 (Tabulações a partir de microdados)

* Critério de renda e de idade

** Igual à variante A, mas com a exigência adicional das crianças já estarem freqüentando a escola.

Antes de apresentar os resultados das simulações, é interessante observar que, contrariamente ao que se poderia imaginar, a maioria das famílias que atendem às condições para se beneficiarem dos programas têm na sua maioria apenas uma criança na faixa etária de referência, sendo que famílias com uma e duas crianças representam respectivamente 72,6% e 88,1% das famílias a serem potencialmente atendidas pelos programas de Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação. Portanto, em ambos os casos, o valor médio por família seria inferior ao de dois benefícios.

Tabela 2
Distribuição de famílias por programa,
segundo o número de crianças 0 a 15 anos

Número de Crianças por família	Bolsa Escola A		Bolsa Alimentação	
	No.	%	No.	%
1	2.718.791	42,02	3.497.865	59,14
2	1.976.993	30,55	1.714.692	28,99
3	1.099.194	16,99	558.844	9,45
4	463.366	7,16	124.115	2,10
5	172.624	2,67	17.629	0,30
6	32.702	0,51	1.038	0,02
7	7.230	0,11	0	0,00
Total	6.470.900	100,00	5.914.183	100,00

Fonte: PNAD 1999 (Tabulações a partir de microdados)

As simulações realizadas consideraram inicialmente cada programa per se, assim como a variante mais abrangente do Bolsa-Escola combinada ao Auxílio-gás. Neste último caso, a concessão do benefício do Auxílio-Gás juntamente ao da Bolsa-Escola foi simulado nos moldes em que ocorreu na prática desde 2002. Na verdade a criação do fundo correspondente ao subsídio ao consumo embutido no valor do gás de botijão, eliminado em 01/01/2002, teve por objetivo focalizar o subsídio nos consumidores de gás com renda familiar inferior R\$ 100. Como a transferência do benefício a essas famílias não vinha sendo feita devido às dificuldades de divulgação do programa e de cadastramento dos beneficiários, o governo optou, pelo menos como forma de fazer deslancar a realização das transferências, conceder o vale-gás a todas as famílias beneficiárias do programa bolsa-escola, cujo cadastramento e operacionalização já se achava mais adiantado.

A simulação das transferências de renda para os beneficiários dos programas resultou em uma redução relativamente modesta dos indicadores de pobreza (Tabela 3). Os efeitos foram muito fracos em relação à proporção de pobres, na medida que o valor da transferência, na maioria dos casos, não permite que a renda da família ultrapasse a linha de pobreza, afetando o indicador. Mesmo levando em conta o efeito combinado dos três programas (Bolsa-Alimentação, Bolsa-Escola e Auxílio-Gás) a proporção de pobres pouco declina, de 35% para 34% da população brasileira. Quando permanecem pobres após a imputação da transferência, todas as famílias beneficiárias apresentam, naturalmente, em função do benefício recebido, uma elevação da renda, que se aproxima do valor da linha de pobreza. Por esta razão, o efeito das transferências sobre a razão do hiato é mais acentuado que sobre a proporção de pobres. O impacto sobre o hiato quadrático combina os dois efeitos.

A respeito desses resultados vale lembrar que são utilizadas 23 linhas de pobreza ou de indigência, que variam conforme a região e o estrato de residência (urbano, rural, metropolitano), de modo a considerar os diferenciais locais de custo de vida para os pobres. Não se trata, portanto, da linha de pobreza única de 0,5 salário mínimo per capita estabelecida nos programas para delimitar a população-alvo, funcionando implicitamente como linha de pobreza para fins dessas políticas públicas.

Tabela 3
Impacto dos Programas de Transferência de Renda
sobre os indicadores de pobreza – Brasil, 1999

	Proporção (%)	Razão do Hiato	Hiato Quadrático
<i>Antes dos Programas:</i>	34,95	0,448	0,098
<i>Com os Programas:</i>			
Bolsa Escola A	34,53	0,425	0,088
Bolsa Escola B	34,57	0,427	0,089
Bolsa Escola A + Auxílio Gás	34,35	0,419	0,086
Bolsa Alimentação	34,69	0,429	0,090
Todos os Programas	34,01	0,402	0,078

Fonte: PNAD 1999 (Tabulações a partir de microdados)

O efeito dos programas varia, naturalmente, conforme a área. Valores nacionais uniformes para os benefícios afetam mais fortemente as áreas onde o custo de vida é mais baixo. Como as linhas de pobreza diferenciadas têm por objetivo refletir as diversidades locais de estrutura de consumo e de nível de preços ao consumidor, o efeito das transferências tende a ser maior nas áreas rurais, e menor nas áreas metropolitanas. Os dados da Tabela 4 apresentam o efeito combinado de todos os programas segundo estratos de residência, destacando-se ainda a área onde o efeito foi menor – a metrópole de São Paulo - e onde foi maior – a área rural de Alagoas.

Tabela 4
Impacto combinado de todos os programas
Brasil, estratos de residência e resultados selecionados – 1999

	Prop. Pobres (%)		Razão do Hiato		Hiato Quadrático	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Brasil	34,95	34,01	0,448	0,402	0,098	0,078
Urbano	31,77	31,54	0,441	0,389	0,088	0,070
Rural	40,48	35,94	0,450	0,380	0,112	0,073
Metropolitano	36,88	36,88	0,456	0,434	0,106	0,095
Impacto Máximo						
AL Rural	54,25	48,39	0,413	0,330	0,124	0,075
Impacto Mínimo						
SP Metropolitano	38,97	38,97	0,448	0,439	0,109	0,103

Fonte: PNAD 1999 (Tabulações a partir de microdados)

É compreensível que o efeito das transferências seja marginal sobre os indicadores, já que o montante transferido fica muito aquém do hiato da renda dos pobres medido antes das transferências, isto é, menos de 11% para os programas tomados em conjunto em relação ao valor do hiato de renda dos pobres no país em 1999. A Tabela 5 apresenta os valores totais de transferência mensal simulada de cada programa, comparados ao valor do hiato relativo a setembro de 1999.

Tabela 5
Dispêndios associados aos programas de transferência de renda
Valores absolutos e como percentual do hiato de renda dos pobres- 1999

Programas	Dispêndio Mensal (R\$)	Dispêndio como % do Hiato de Renda
Bolsa Escola A*	122.380.875	5,42
Bolsa Escola B**	111.799.283	4,96
Auxílio Gás	33.001.590	1,46
Bolsa Escola A + Aux Gás	151.973.722	6,74
Bolsa Alimentação	92.127.695	4,08
Todos os Programas	244.101.417	10,82
Impacto Máximo		
Alagoas Rural	3.661.336	36,74
Impacto Mínimo		
S. Paulo Metropolitano.	10.616.558	2,19

Fonte: PNAD 1999 (tabulações a partir de microdados)

* Critério de renda e de idade

** Igual a variante A mais frequência à escola

3. Os Programas de Transferência de Renda do Governo Lula criados em 2003

O Programa Fome Zero, lançado no final de janeiro de 2003⁶ e anunciado como o carro-chefe da política do novo governo, incorporava, como não podia deixar de ser, uma série de programas e iniciativas federais pré-existent, dentre eles os programas de transferência de renda do governo FHC. As transferências de renda sob o novo governo seriam unificadas e os parâmetros anunciados no âmbito do Fome Zero implicavam uma ampliação da clientela e do valor da transferência de renda, como se verá a seguir. Ao longo de 2003, enfrentando dificuldades operacionais com o Fome Zero e com parâmetros inadequados para os programas de transferência de renda, o governo optou por relançar sua política de transferência de renda em novas bases. O Bolsa Família, de outubro de 2003, unifica as diversas iniciativas de transferência de renda do governo federal⁷, e redefine os parâmetros de renda para delimitação das famílias beneficiárias, assim como as regras para a determinação do valor das transferências, que voltam a ser diferenciadas.

Sem considerar as dificuldades operacionais de implementação e de acompanhamento de um programa de transferência de renda, já sobejamente conhecidas em função dos desacertos e do penoso aprendizado do governo federal desde 1995, o objetivo desta seção é trazer algumas evidências sobre o impacto teórico comparado sobre a renda dos mais pobres do Fome Zero e do Bolsa-Família.

As simulações realizadas de modo a comparar a versão inicial das transferências de renda do governo Lula e aquela que foi oficializada em outubro de 2003, utilizaram as informações da PNAD 2002, as mais recentes disponíveis. Neste sentido, estas simulações são qualitativamente diferentes daquelas

⁶ O Fome Zero foi lançado institucionalmente em 30/01/03, em Brasília, com a instalação do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar).

⁷ Exceto aquelas de Renda Mínima Vitalícia e da LOAS.

apresentadas na seção 2, com base nos rendimentos da PNAD 1999. Isto porque, em 2002, já se encontravam largamente disseminados os programas de transferência de renda do governo FHC. A Tabela 6 apresenta, para ilustração, o tamanho da clientela atendida e o valor do repasse em dezembro de 2001 dos três programas criados no governo anterior.

Tabela 6
Clientela Atendida e Repasse dos Programas
Dezembro de 2001 e de 2002

Programas	No. de Benefícios (mil)		Valor (R\$ mil)	
	dez/01	dez/02	dez/01	dez/02
Bolsa Escola	8.251	8.666	123.761,37	129.989,67
Bolsa Alimentação	3.576	1.387	53.635,00	20.797,76
PETI	749	873	22.257,18	25.914,08
Total	12.576	10.925	199.653,55	176.701,51

Fonte: BGU 2001 e 2002, MEC e Ministério da Assistência Social

Deste modo, as simulações apresentadas nesta seção, tendo como base rendas PNAD já acrescidas de eventuais transferências recebidas pelas famílias, não permitem avaliar o impacto dos programas sobre os indicadores de pobreza, mas são úteis para ilustrar as diferenças de impacto potencial dos parâmetros diversos utilizados nos dois programas do governo Lula.

3.1 As Transferências de Renda no âmbito do Fome Zero

Embora incluindo uma série de ações que pretendem atuar no combate à pobreza em diferentes frentes, do apoio voltado para a agricultura familiar à melhoria de saneamento, da alfabetização à segurança alimentar, o programa inclui com destaque um mecanismo de transferência de renda. Diferentemente dos programas anteriores, descritos na Seção 2, que, estrategicamente focavam subpopulações pobres com crianças até 15 anos, com objetivos e contrapartidas bem específicas,⁸ o novo programa utiliza tão somente o critério de renda na delimitação da sua população-alvo. No entanto, na medida que a implantação do programa se daria necessariamente de forma gradativa – o governo anunciou como meta o atendimento de 1,86 milhões de famílias no ano de 2003 –⁹, seria utilizado um critério locacional, priorizando a implantação do programa em municípios do semi-árido nordestino. Ao final do governo, em 2006, o programa teria por objetivo estar totalmente implantado, atendendo à totalidade das famílias com renda familiar per capita inferior a 0,5 salário mínimo, o que, segundo estimativas do governo federal correspondiam a 9,3 milhões de famílias ou 44 milhões de pessoas em 2003.

Em meados de 2003 a implementação do mecanismo de transferência de renda do Fome Zero tinha alcance bem aquém do previsto. Dados oficiais relativos a maio de 2003 dão conta da realização da transferência de R\$ 50,00 por família a 36,9 mil famílias em 87 municípios, nos estados de Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco, o que representa cerca de 0,4% das famílias que se pretende atender.

Utilizando os rendimento total das famílias em setembro de 2002 e o critério de renda do Fome Zero, isto é, renda familiar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo, o que correspondia a R\$ 100 por pessoa na data de referência da PNAD, chegou-se a uma população-alvo de quase 14 milhões de

⁸ No caso do Bolsa-Escola, o objetivo é o de melhorar o nível de escolarização das crianças em famílias pobres, com contrapartida de frequência escolar. No caso do PETI, escolarização e combate ao trabalho infantil. No caso da Bolsa-Alimentação melhorias de saúde e nutrição de mães e crianças em idade pré-escolar. Em todos os casos, o foco específico e estratégico são as crianças, de modo a melhorar imediatamente as condições de vida e romper o círculo vicioso da pobreza.

⁹ Por ocasião do lançamento do programa o governo se propôs a atender a 20% da população alvo no primeiro ano de execução (Agroanalysis, 2003).

famílias. O dispêndio em setembro de 2002 com transferências de R\$ 50 reais por família - abstraindo os custos administrativos, assim como o das demais ações previstas pelo programa – teria atingido quase R\$ 700 milhões. Anualizado, isto representa um dispêndio de R\$ 8,4 bilhões, bem acima dos recursos alocados ao programa no orçamento de 2003 – R\$ 5 bilhões¹⁰. Esta diferença entre o orçado e o necessário é especialmente importante, porque transferências com valor equivalente a metade do valor orçado já tinham sido realizadas e incorporadas às rendas das famílias como medidas pela PNAD, implicando, portanto, subestimação da necessidade de financiamento do programa. Se as transferências foram perfeitamente focalizadas na clientela-alvo do programa, isto significa que a relação entre necessário e orçado chegaria a quase três.

De qualquer forma, quando comparados aos resultados da seção anterior, os indicadores de pobreza enquanto insuficiência de renda, calculados com base nas rendas antes e depois das transferências teóricas associadas ao Fome Zero (Tabela 7), revelam um impacto potencial significativo do programa por duas razões básicas. A primeira é seu caráter “universal”, que leva a beneficiar *todas* as famílias, independentemente de sua composição, isto é, com crianças ou não, com renda per capita abaixo de 0,5 salário mínimo. A segunda razão está associada ao próprio valor do benefício, que ultrapassa de forma significativa o benefício médio pago pelos programas lançados durante o governo FHC, que utilizam benefícios variáveis segundo regras específicas. Assim, a guisa de exemplo, o benefício médio do Bolsa-Escola em agosto de 2003 era de R\$ 21,80 para os limites mínimo e máximo de, respectivamente, R\$ 15 e 45.¹¹

As transferências do programa permitiriam não só diminuir sensivelmente o número de pobres brasileiros em 4,94 milhões, o que significa uma redução da proporção de 34,0% para 31,1%, como, naturalmente, um declínio marcante da intensidade da pobreza - medida pela razão do hiato - para os indivíduos que, apesar das transferências, continuaram com rendas abaixo do valor da linha de pobreza. Os dados da Tabela 7 mostram, como era de se esperar, que os impactos seriam mais significativos nas áreas rurais e nas regiões mais pobres. Nas áreas rurais, isto ocorre porque o valor do benefício uniforme de R\$ 50 tem um valor real mais elevado onde o custo de vida é mais baixo, o que é captado pelo uso de linhas de pobreza diferenciadas na delimitação da população pobre.¹² Nas regiões mais pobres, porque a obtenção de alguma renda através do programa diferencia marcadamente a situação das famílias com renda zero.

Tabela 7
Simulação do Impacto de Transferência
do Programa Fome Zero - Pobres – 2002

Brasil, Regiões e Estratos	No. de Pobres		Proporção (%)		Razão do Hiato		Hiato Quadrático	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Norte*	4.285.442	3.697.307	43,2	37,3	0,44	0,39	0,12	0,08
Nordeste	23.538.739	21.071.277	49,0	43,9	0,48	0,41	0,15	0,10
Sudeste	20.824.003	19.836.909	28,7	27,4	0,43	0,38	0,08	0,06
MG / ES	5.596.982	4.847.133	26,3	22,8	0,43	0,36	0,07	0,04
Rio de Janeiro	3.976.743	3.833.469	28,0	27,0	0,42	0,37	0,07	0,05
São Paulo	11.250.278	11.156.307	30,4	30,1	0,43	0,39	0,08	0,07
Sul	4.083.223	3.310.409	16,1	13,0	0,40	0,35	0,04	0,02
Centro-oeste	4.365.313	4.245.105	36,5	35,5	0,43	0,37	0,10	0,07
Brasil*	57.096.720	52.161.007	34,0	31,1	0,45	0,39	0,10	0,07
Urbano	27.975.124	25.401.839	31,0	28,1	0,45	0,38	0,09	0,06
Rural*	9.747.680	7.704.592	38,9	30,7	0,44	0,36	0,10	0,06
Metropolitano	19.373.916	19.054.576	37,0	36,4	0,46	0,41	0,11	0,09

Fonte: PNAD 2002 (Tabulações a partir de microdados)

* Exclui Norte Rural (exceto Tocantins)

¹⁰ Ministério de Segurança Alimentar.

¹¹ MEC

¹² Valores das linhas de indigência e de pobreza relativas a setembro de 2002 no Anexo B.

Tabela 8
Simulação do Impacto de Transferência
do Programa Fome Zero - Indigentes - 2002

Brasil, Regiões e Estratos	No. de Indigentes		Proporção (%)		Razão do Hiato		Hiato Quadrático	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Norte*	992.939	687.281	10,0	6,9	0,58	0,38	0,05	0,01
Nordeste	7.886.676	5.131.374	16,4	10,7	0,48	0,31	0,06	0,02
Sudeste	4.095.793	2.991.729	5,6	4,1	0,63	0,45	0,03	0,01
MG / ES	1.373.456	916.962	6,5	4,3	0,60	0,37	0,03	0,01
Rio de Janeiro	718.173	530.430	5,1	3,7	0,58	0,43	0,03	0,01
São Paulo	2.004.164	1.544.337	5,4	4,2	0,66	0,50	0,03	0,01
Sul	947.233	612.246	3,7	2,4	0,59	0,37	0,02	0,00
Centro-oeste	656.760	471.133	5,5	3,9	0,67	0,45	0,03	0,01
Brasil*	14.579.401	9.893.763	8,7	5,9	0,54	0,37	0,04	0,01
Urbano	6.687.025	4.565.454	7,4	5,1	0,56	0,36	0,03	0,01
Rural*	3.865.016	2.337.495	15,4	9,3	0,45	0,27	0,05	0,01
Metropolitano	4.027.360	2.990.814	7,7	5,7	0,60	0,45	0,04	0,01

Fonte: PNAD 2002 (Tabulações a partir de microdados)

* Exclui Norte Rural

Finalmente, vale destacar que, como é de se esperar, o efeito do programa sobre os indicadores de indigência, que têm por referência limites de renda mais baixos, seria ainda mais acentuado. Com base no mesmo valor de transferências e na mesma clientela, o programa reduziria o número de indigentes em 4,89 milhões, o que significa um declínio da proporção de indigentes na população total de 8,7% para 5,9%. Os dados da Tabela 8 trazem os indicadores de indigência comparados antes e depois das transferências teóricas do Fome Zero.

3.2 O Programa Bolsa-Família

O programa, lançado em outubro de 2003, redefiniu alguns parâmetros do Programa Fome Zero, que criado no primeiro semestre como carro-chefe do novo governo, já estava negativamente marcado por desacertos no desenho e na execução, e segundo voz corrente entre especialistas, mídia e população como um todo, não tinha deslanchado. O novo programa tinha por objetivo unificar os pré-existentes e envolvia mudanças na administração da política de transferências em nível ministerial e certamente pretendia reverter a situação percebida de fracasso na política social, de modo que seu lançamento foi cercado de cuidados para gerar um impacto positivo significativo junto à opinião pública.

Em relação ao programa de transferência de renda do Programa Fome Zero, as modificações introduzidas no desenho do Bolsa-Família foram as seguintes:

a) O parâmetro de renda único é substituído por dois, diferenciando então dois conjuntos de famílias que serão beneficiárias de políticas de transferência diferenciadas. Enquanto o Fome Zero tratava da mesma forma todas as famílias com renda inferior a meio salário mínimo, concedendo a todas o benefício de R\$ 50,00, o novo programa cria duas faixas conforme o nível de renda da família:

. famílias com renda per capita inferior a R\$ 50,00/mês. Qualificam-se a receber a transferência de R\$ 50,00 por família/mês (pouco mais de 20% do salário mínimo vigente de R\$ 240,00). Adicionalmente, de forma semelhante ao Bolsa-Escola e ao Bolsa-Alimentação, recebem R\$ 15 por criança até 15 anos, com o limite máximo de três benefícios, que se aplica a famílias com três ou mais crianças na faixa etária de referência. Então, a transferência mínima é de R\$ 50,00 e a máxima de R\$95,00 (R\$ 50 + 3 x R\$15).

. famílias com renda entre R\$ 50,00 e R\$100 por mês. Qualificam-se para receber apenas os benefícios por criança, nos moldes descritos acima, o valor da transferência situando-se no intervalo entre zero (para famílias sem crianças) e R\$45 (famílias com três crianças ou mais).

b) Os parâmetros de renda para delimitação da população-alvo e para o estabelecimento do valor dos benefícios é fixado nominalmente, isto é, desatrelado do valor do salário mínimo, o que, pelo menos no que concerne este conjunto de transferências de renda, permite maior grau de liberdade orçamentária ao governo federal.¹³

As modificações implicam, por um lado, privilegiar as famílias pobres com crianças, nos mesmos moldes que faziam o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação. Por outro lado, manter para as famílias muito pobres um benefício que independe da presença das crianças. Neste sentido, o programa combina de forma mais sensata o conjunto de programas pré-existent, inclusive o Fome-Zero, ao mesmo tempo que reintroduz a focalização diferenciada dentre as famílias pobres, inexistente naquele programa. As novas regras reduzem a população-alvo, já que são excluídas as famílias com renda entre R\$ 50 e R\$ 100 sem crianças, antes beneficiárias potenciais do Fome Zero.

Tabela 9
Simulação Fome Zero versus Bolsa Família

Programa	Número de Famílias	Dispêndio Potencial (R\$ milhões)	
		Mensal	Anual
Fome Zero	13.987.359	699,4	8.392,4
Bolsa Família	12.143.893	595,9	7.150,4

Fonte: PNAD 2002 (Tabulações a partir de microdados)

O resultado simulado do Bolsa-Família revela, em relação ao Fome Zero, uma redução da população-alvo de quase dois milhões de famílias em relação e dispêndio potencial inferior em R\$ 1,2 bilhões, mas de forma menos acentuada que o do número de beneficiários (Tabela 9). Note-se que a redução do dispêndio se dá de forma menos acentuada que a do número de beneficiários. Isto ocorre por conta do aumento do benefício para as famílias com renda per capita menor do que R\$ 50,00 que, eventualmente, acumulam o benefício fixo e o variável em função da presença de crianças na família.

As simulações de impacto do Bolsa-Família sobre os indicadores de insuficiência de renda – pobreza e indigência – são apresentados respectivamente nas Tabelas 10 e 11, o que permite a comparação com os resultados do Fome Zero por região e estrato de residência apresentados anteriormente (Tabelas 7 e 8). Os resultados detalhados da simulação do Bolsa-Família sobre os indicadores de pobreza são apresentados no Anexo B.

¹³ Vale lembrar que os benefícios aos idosos e portadores de deficiência vinculados ao programa de renda vitalícia e a LOAS são iguais ao salário mínimo.

Tabela 10
Simulação do Impacto de Transferência
do Programa Bolsa Família - Pobres – 2002

Brasil, Regiões e Estratos	No. de Pobres		Proporção (%)		Razão do Hiato		Hiato Quadrático	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Norte*	4.285.442	3.942.686	43,2	39,8	0,44	0,36	0,12	0,07
Nordeste	23.538.739	21.805.999	49,0	45,4	0,48	0,37	0,15	0,08
Sudeste	20.824.003	20.125.217	28,7	27,8	0,43	0,38	0,08	0,06
MG / ES	5.596.982	5.006.526	26,3	23,6	0,43	0,34	0,07	0,04
Rio de Janeiro	3.976.743	3.905.330	28,0	27,5	0,42	0,38	0,07	0,05
São Paulo	11.250.278	11.213.361	30,4	30,3	0,43	0,40	0,08	0,07
Sul	4.083.223	3.626.349	16,1	14,3	0,40	0,31	0,04	0,02
Centro-oeste	4.365.313	4.306.207	36,5	36,1	0,43	0,38	0,10	0,07
Brasil*	57.096.720	53.806.458	34,0	32,1	0,45	0,37	0,10	0,06
Urbano	27.975.124	26.879.207	31,0	29,7	0,45	0,36	0,09	0,05
Rural*	9.747.680	7.612.823	38,9	30,4	0,44	0,28	0,10	0,04
Metropolitano	19.373.916	19.314.428	37,0	36,9	0,46	0,42	0,11	0,09

Fonte: PNAD 2002 (Tabulações a partir de microdados)

* Exclui Norte Rural (exceto Tocantins)

Tabela 11
Simulação do Impacto de Transferência
do Programa Bolsa Família - Indigentes – 2002

Brasil, Regiões e Estratos	No. de Indigentes		Proporção (%)		Razão do Hiato		Hiato Quadrático	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Norte*	992.939	519.607	10,0	5,2	0,58	0,27	0,05	0,01
Nordeste	7.886.676	3.342.135	16,4	7,0	0,48	0,25	0,06	0,01
Sudeste	4.095.793	2.462.447	5,6	3,4	0,63	0,38	0,03	0,01
MG / ES	1.373.456	662.547	6,5	3,1	0,60	0,27	0,03	0,00
Rio de Janeiro	718.173	438.496	5,1	3,1	0,58	0,38	0,03	0,01
São Paulo	2.004.164	1.361.404	5,4	3,7	0,66	0,43	0,03	0,01
Sul	947.233	463.988	3,7	1,8	0,59	0,28	0,02	0,00
Centro-oeste	656.760	393.046	5,5	3,3	0,67	0,34	0,03	0,00
Brasil*	14.579.401	7.181.223	8,7	4,3	0,54	0,30	0,04	0,01
Urbano	6.687.025	3.331.840	7,4	3,7	0,56	0,28	0,03	0,00
Rural*	3.865.016	1.280.748	15,4	5,1	0,45	0,21	0,05	0,00
Metropolitano	4.027.360	2.568.635	7,7	4,9	0,60	0,38	0,04	0,01

Fonte: PNAD 2002 (Tabulações a partir de microdados)

* Exclui Norte Rural

Tabela 12
Simulação Comparada do Impacto
Pobres e Indigentes

Cenários e Sub-populações	Proporção (%)	Razão do Hiato	Hiato Quadrático
Simulação para Pobres			
Resultado Original	34,0	0,45	0,10
Fome Zero	31,1	0,39	0,07
Bolsa Família	32,1	0,37	0,06
Simulação para Indigentes			
Resultado Original	8,7	0,54	0,04
Fome Zero	5,9	0,37	0,01
Bolsa Família	4,3	0,30	0,01

Fonte: PNAD 2002 (Tabulações a partir de microdados)

A maior regressividade na concessão do benefício do Bolsa-Família em comparação com o Fome Zero resultam em menor impacto sobre os indicadores de pobreza, mas redução mais acentuada nos indicadores de indigência (Tabela 12). Isto significa efeitos mais expressivos nas áreas rurais e no Nordeste, onde se concentram os indigentes - o subconjunto de pobres que se situa na base da distribuição da renda familiar per capita. Melhorando a focalização teórica das transferências, o Bolsa-Família prioriza e tem por consequência um impacto mais significativo sobre os indigentes. Cabe alertar que, na prática da política pública, este efeito dificilmente ocorre na intensidade obtida na simulação, devido ao maior nível de desinformação e ao menor poder de mobilização dos indigentes. A boa focalização e a aproximação dos resultados de aplicação da política aos resultados teóricos apresentados depende de um trabalho permanente e cuidadoso de cadastramento e monitoramento do programa, de modo a minimizar desvios da população atendida e “vazamentos” de benefícios.

4. Conclusões

As simulações realizadas com base nas rendas das famílias em 1999 – anteriores, portanto, ao período em que as transferências federais começaram a se realizar em escala significativa - mostraram que os programas de transferência de renda criados durante o governo FHC tinham potencialmente um papel marginal na redução da pobreza do ponto de vista da insuficiência de renda de maneira geral. O programa que apresentou maior impacto *per se*, o Bolsa-Escola, devido ao tamanho da sua população-alvo – 6,5 milhões de famílias -, reduzia a proporção de pobres em menos de meio ponto percentual (de 34,95% para 34,53%) e o hiato de renda em apenas 2 pontos percentuais (de 44,7% para 42,6%). Mesmo considerando simultaneamente o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás, o impacto sobre os índices de pobreza era muito pequeno: a proporção declinava de em 1 ponto percentual, significando uma redução do número de pobres em 1,5 milhões de pessoas; o hiato da renda era um pouco mais sensível, passando de 0,447 para 0,401. Os impactos são, naturalmente, diferenciados por região em função da intensidade da pobreza enquanto insuficiência de renda e do valor das linhas de pobreza utilizadas. Como os benefícios tinham valores nacionais únicos, em áreas de custo de vida mais baixo, onde são utilizadas linhas de pobreza de menor valor, o impacto dos programas tende, naturalmente, a ser maior. De modo geral, isto significa, maior efeito sobre os índices de pobreza em áreas rurais e menor em regiões metropolitanas.

Não é surpreendente o impacto potencial reduzido dos programas de transferência de renda criados no governo FHC, dado o seu desenho, isto é, tanto a clientela-alvo e como o valor dos benefícios. O fato de que o dispêndio total com os programas para atender toda a clientela potencial combinada teria sido de R\$

244,1 milhões em setembro de 1999, o que representa apenas 10,8% do valor total do hiato de renda calculado para que a renda dos 55 milhões de pobres brasileiros atingisse valor equivalente ao da linha de pobreza, torna este resultado modesto um corolário inevitável.¹⁴

Em consequência, esses programas de transferência tinham que ser entendidos, essencialmente, como instrumentos auxiliares de políticas específicas voltadas para as crianças, visando, seja a melhoria das condições de saúde, nutrição, escolaridade, seja o combate do trabalho infantil. Não se tratava, mesmo em conjunto, de uma estratégia de garantia de renda mínima tendo como objetivo eliminar, de imediato, a pobreza enquanto insuficiência de renda.

As transferências teóricas do Fome Zero criado em 2003 teriam o potencial de reduzir de forma mais acentuada os índices de pobreza. A proporção de pobres cairia de 34% para 31%, reduzindo em 4,94 milhões o número de pobres em 2002. Naturalmente o impacto sobre a indigência seria ainda mais acentuado, reduzindo de 8,7% para 5,9% a proporção de indigentes (de 14,6 milhões para 9,9 milhões de pessoas). O Bolsa-Família, que substitui os mecanismos de transferência de renda criados no escopo do Fome Zero, melhora a focalização das transferências, beneficiando, na linha do que era feito nos programas criados no governo FHC, as famílias com crianças. A introduzir novas regras de elegibilidade e valor diferenciado dos benefícios, reduz a população-alvo em relação a das transferências do Fome Zero, reduz concomitantemente o valor do dispêndio potencial consolidado, mas melhora a focalização, atendendo prioritariamente as famílias indigentes, e entre estas, as com crianças.

Estes são resultados teóricos. Ao final do 2003, a implementação do Bolsa-Família ainda engatinhava, tendo atendido a 3,6 milhões de famílias em dezembro, bem aquém dos resultados alcançados pelo conjunto de programas no final de 2001 e 2002.¹⁵

Assim, apesar dos aperfeiçoamentos introduzidos em relação ao desenho inicial da política de transferências anunciadas no âmbito do Fome Zero, o Bolsa-Família, como os programas que o precederam, enfrenta as dificuldades clássicas de políticas de transferência de renda em países com grande clientela potencial, a saber:

a) dificuldades associadas à focalização, isto é, as famílias selecionadas e beneficiadas devem se constituir de fato na clientela-alvo do programa. Trata-se de garantir que os beneficiários tenham nível de vida compatível com a renda abaixo do patamar per capita estabelecido pelo programa.

b) dificuldades de cadastramento e acompanhamento das famílias beneficiadas, normalmente complexo em programas de transferência de renda, é ainda mais complexo no caso de um programa com feição de “universalidade”,¹⁶ como o Bolsa-Família, não vinculado a uma rede provedora de um serviço público específico, como era o Bolsa-Escola (ancorada na rede escolar) e o Bolsa-Alimentação (ancorada na rede de postos de saúde). A implantação do programa demanda uma rede nova de assistência social, com características de “guarda-chuva”, unificando cadastros diversos e coordenando os diferentes programas de transferências de renda voltados para clientelas específicas, que podem, eventualmente, atender cumulativamente a mesma família, como visto nas simulações apresentadas em relação aos programas criados no governo FHC.

c) dificuldade em não perder de vista que a transferência de renda não pode ser entendida como panacéia - já que nem o desenho do programa, nem os recursos disponíveis para as transferências teria potencial

¹⁴ O valor do hiato da renda era de R\$ 2,2 bilhões mês, o que anualizado representa cerca de R\$27 bilhões ou 2,7% do PIB de 1999.

¹⁵ A Tabela 6 mostra um total de 12,6 milhões de benefícios transferidos em dezembro de 2001 e 10,9 milhões em dezembro de 2002. Considerando, como se viu, que o número médio de benefícios por família não chega a 2, houve um claro retrocesso no tamanho da clientela atendida.

¹⁶ O programa é “universal” para os pobres com renda familiar per capita abaixo de R\$ 50, já que não condiciona a concessão do benefício a qualquer outro critério.

para eliminar nem a indigência, muito menos a pobreza. Os mecanismos de transferência de renda, que são indispensáveis em países com as características de incidência de pobreza e desigualdade de renda do Brasil, têm que ser entendidos apenas como um dentre os muitos componentes de uma política ampla de combate à pobreza como síndrome de carências diversas. Na verdade, o atendimento de outras carências não vinculadas diretamente à renda, tais como acesso a saneamento básico, atendimento de saúde, educação, transporte, informação, direitos de cidadania, são tão urgentes, e em muitos casos, mais urgentes que o aumento da renda e do consumo privado das famílias. Neste sentido, garantir a complementaridade das ações e a sua continuidade no tempo é um enorme desafio.

d) dificuldades para garantir os recursos orçamentários necessários, já que as ações integradas de combate à pobreza envolvem custos muito mais elevados do que os da transferência de renda em si. Na verdade, dependem não só de recursos financeiros, mas de pessoal e de capacidade gerencial, já que se trata de garantir a eficiência dos programas e dos gastos com eles realizados. Organização e coordenação demandam tempo e persistência de esforços, o que nem sempre atende às necessidades políticas de obter resultados rápidos e espetaculares.

Em função destas dificuldades, é sensato priorizar na implementação de programas as situações mais críticas. Por um lado, nos bolsões de pobreza extrema do Norte e do Nordeste, onde a maioria da população é pobre e as carências não se limitam à insuficiência de renda, mas ao acesso a serviços essenciais (saneamento, educação, saúde, comunicação, etc). Neste caso, devido à insuficiência crítica de recursos de toda natureza, a ação federal e estadual tem que ser claramente preponderante, já que não há recursos locais – financeiros e outros – compatíveis com o atendimento das necessidades. Por outro lado, trata-se de bolsões de pobreza na periferia de cidades ricas, das metrópoles especificamente, onde a insuficiência de renda está vinculada às questões de desigualdade, exclusão social e marginalidade. Nestes casos, a política anti-pobreza, e os programas de transferência de renda em particular, têm de ser implementados de forma integrada pelos três níveis de governo e pela sociedade civil. No que concerne aos programas de transferência de renda, a complementaridade é essencial, já que o valor dos benefícios fixados em nível nacional tendem a ser relativamente baixos face ao custo de vida e o valor da renda nas áreas mais ricas do país.

Há que entender, finalmente, que os programas de transferência de renda se constituem necessariamente um paliativo que, em si, não ataca as causas da pobreza, apenas tornam menos adversas as condições de vida dos mais pobres, reduzindo também, em alguma medida, os explosivos níveis brasileiros de desigualdade de renda. Devido à enorme dívida social, da qual a desigualdade de educação é *proxy*, o recurso a programas de transferência de renda deverá ser uma necessidade de política social por um período longo. A duração e intensidade das transferências minimamente necessárias para garantir estabilidade social neste período de transição vão depender tanto da evolução econômica, como do grau de eficácia dos programas sociais voltados especificamente para o combate das causas estruturais da pobreza brasileira.

Bibliografia

Alimandro, Regis. “Guarda-chuva social”, in: *Agroanalysis*, vol 22, nº10, dez/jan de 2003, p. 3-5.

Balanço Geral da União 2001. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/bgu2001/Apresentacao.html>>. Acesso em: 22 outubro 2003.

Hagenaars, A.J.M.. *The Perception of Poverty*. North Holland, Amsterdam, New York, 1986.

Hunger Zero Project. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/download/Programa_FZ_Ingles.pdf>. Acesso em: 22 outubro 2003.

IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, 1999 e 2002 (microdados).

Lavinas, Lena. Rocha, Sonia. Varsano, Ricardo. *Programas de Garantia de Renda Mínima - Uma orientação para os municípios*. Rio de Janeiro: Friedrich Ebert Stiftung (ILDES)/ Fundação Ford, 1998, 88p.

Lobato, Ana Lúcia (Org.). *Garantia de Renda Mínima – Ensaaios e Propostas*. Brasília: IPEA, 1998.

Ministério da Assistência Social. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.gov.br/optimalview/optimalview.urd/portal.show>>. Acesso em: 22 outubro 2003.

Programa Bolsa Escola. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/secie/default.asp>>. Acesso em: 22 outubro 2003.

Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/download/Lei_Bolsa_Familia_10_836_09_01_2004.pdf>. Acesso em: 29 abril 2004.

Rocha, Sonia. “O Impacto Distributivo do Imposto de Renda sobre a Desigualdade de Renda das Famílias”, in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 32(1), abril de 2002, p. 73-105.

_____. *Pobreza no Brasil: Afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

Rocha, Sonia. Garcia, Eduardo. *O Programa de Bolsa-Escola Federal – Uma Avaliação do Desenho e da Operacionalização no período 1998-2000*, Relatório para a OIT, julho de 2001.

Anexo A
Linhas de Pobreza e Indigência Utilizadas– 1999 e 2002

Regiões e Estratos	Pobreza		Indigência	
	(R\$ set. 1999)	(R\$ set. 2002)	(R\$ set. 1999)	(R\$ set. 2002)
Norte				
Belém	87,73	114,76	28,11	36,48
Urbano	76,48	100,04	27,67	35,91
Nordeste				
Fortaleza	88,58	112,41	30,23	38,98
Recife	128,78	159,12	39,48	50,23
Salvador	114,93	146,73	36,67	48,63
Urbano	78,15	98,37	26,74	34,65
Rural	47,14	59,34	23,23	30,11
Minas Gerais / Espírito Santo				
Belo Horizonte	109,78	137,20	31,05	39,91
Urbano	73,81	92,24	26,77	34,40
Rural	43,69	54,61	21,47	27,60
Rio de Janeiro				
Metrópole	130,74	165,71	41,86	52,89
Urbano	81,35	103,10	30,39	38,39
Rural	59,38	75,26	24,00	30,32
São Paulo				
Metrópole	167,97	205,85	41,39	52,26
Urbano	107,33	131,54	33,78	42,65
Rural	67,52	82,75	26,56	33,54
Sul				
Curitiba	106,55	134,60	29,75	37,53
Porto Alegre	83,51	105,72	33,17	41,38
Urbano	71,37	90,24	28,47	35,70
Rural	48,11	60,84	22,45	28,16
Centro-Oeste				
Brasília	148,81	187,16	31,44	41,43
Goiânia	138,25	175,96	31,09	41,61
Urbano	105,26	133,98	27,05	36,21
Rural	60,46	76,95	20,37	27,26

Fonte: Rocha 1996 com base na POF

Anexo B
Impacto das Transferências do Bolsa Família
sobre os Indicadores de Pobreza,
segundo Unidades da Federação e Estratos de Residência – 2002

Regiões, Estados e Estratos	Prop. Pobres (%)		Razão do Hiato		Hiato Quadrático	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Norte	43,22	39,76	0,43525	0,36439	0,11862	0,07157
Metropolitano	41,59	41,59	0,47553	0,38410	0,12999	0,08365
Urbano	43,23	38,96	0,42663	0,36241	0,11556	0,06904
Rural	52,01	48,81	0,42935	0,31014	0,12914	0,06557
Rondônia	31,17	27,13	0,41987	0,36320	0,08546	0,04989
Urbano	31,17	27,13	0,41987	0,36320	0,08546	0,04989
Acre	40,30	37,94	0,45209	0,36497	0,11297	0,06611
Urbano	40,30	37,94	0,45209	0,36497	0,11297	0,06611
Amazonas	45,28	40,40	0,45060	0,39218	0,13480	0,08269
Urbano	45,28	40,40	0,45060	0,39218	0,13480	0,08269
Roraima	45,02	39,91	0,44051	0,38737	0,12744	0,07884
Urbano	45,02	39,91	0,44051	0,38737	0,12744	0,07884
Pará	44,34	42,26	0,44193	0,36095	0,12183	0,07422
Belém	41,59	41,59	0,47553	0,38410	0,12999	0,08365
Urbano	46,23	42,72	0,42118	0,34549	0,11623	0,06774
Amapá	42,15	36,75	0,39812	0,36211	0,10143	0,06556
Urbano	42,15	36,75	0,39812	0,36211	0,10143	0,06556
Tocantins	45,61	40,96	0,39803	0,32199	0,10873	0,06030
Urbano	43,19	38,00	0,38378	0,32774	0,10102	0,05831
Rural	52,01	48,81	0,42935	0,31014	0,12914	0,06557
Nordeste	49,00	45,39	0,48379	0,37197	0,15003	0,08408
Metropolitano	51,20	51,20	0,50046	0,43849	0,16695	0,12549
Urbano	47,33	46,12	0,49342	0,38770	0,14824	0,08798
Rural	50,49	40,19	0,45630	0,28280	0,14184	0,04927
Maranhão	50,68	45,96	0,47361	0,35609	0,14973	0,07784
Urbano	50,45	49,59	0,49387	0,38353	0,15837	0,09367
Rural	51,13	38,81	0,43426	0,28706	0,13271	0,04669
Piauí	48,29	43,54	0,50502	0,36087	0,15682	0,07335
Urbano	42,77	41,83	0,48485	0,37985	0,12959	0,07610
Rural	56,79	46,19	0,52839	0,33444	0,19869	0,06913
Ceará	50,45	47,46	0,48152	0,36805	0,15344	0,08558
Fortaleza	45,33	45,32	0,46044	0,37581	0,12997	0,08645
Urbano	53,98	52,25	0,48769	0,38329	0,16491	0,09718
Rural	53,99	43,88	0,50298	0,32624	0,17687	0,06628
Rio Grande do Norte	39,47	35,26	0,49114	0,38109	0,12795	0,06848
Urbano	37,86	36,03	0,50556	0,40803	0,12769	0,07640
Rural	44,22	32,98	0,45488	0,29458	0,12871	0,04520
Paraíba	44,06	40,06	0,45699	0,34373	0,11992	0,06287
Urbano	42,68	41,52	0,46964	0,36825	0,12195	0,07181
Rural	47,89	36,02	0,42568	0,26526	0,11428	0,03804
Pernambuco	54,13	51,37	0,49560	0,40365	0,17242	0,11056
Recife	57,41	57,41	0,52146	0,47310	0,19809	0,15809

Urbano	51,94	50,56	0,48345	0,38009	0,15751	0,09372
Rural	51,48	41,64	0,46170	0,27297	0,14820	0,04962
Alagoas	52,97	48,65	0,47876	0,35549	0,15913	0,08382
Urbano	51,43	50,45	0,50009	0,39145	0,16414	0,09775
Rural	56,20	44,88	0,43773	0,27051	0,14861	0,05452
Sergipe	40,48	37,38	0,46472	0,36020	0,11739	0,06491
Urbano	39,72	38,00	0,48863	0,38997	0,12442	0,07339
Rural	43,82	34,63	0,36886	0,21576	0,08628	0,02742
Bahia	48,26	44,86	0,48605	0,37298	0,14890	0,08450
Salvador	50,50	50,50	0,51126	0,45327	0,17105	0,13011
Urbano	47,54	46,57	0,50816	0,39905	0,15509	0,09273
Rural	47,64	38,69	0,43853	0,25886	0,12534	0,04191
Sudeste	28,72	27,75	0,43079	0,38033	0,07688	0,05632
Metropolitano	35,89	35,89	0,44369	0,41265	0,09960	0,08335
Urbano	22,31	21,55	0,41588	0,34131	0,05731	0,03607
Rural	26,58	18,13	0,40501	0,28809	0,06516	0,02181
Minas Gerais	27,09	24,41	0,43547	0,34451	0,07347	0,04054
Belo Horizonte	31,71	31,71	0,43342	0,37816	0,08605	0,06317
Urbano	24,81	23,32	0,44278	0,33892	0,06863	0,03692
Rural	28,67	17,00	0,41412	0,27385	0,07236	0,01841
Espírito Santo	22,05	18,69	0,42159	0,33290	0,05994	0,02996
Urbano	22,22	20,49	0,42094	0,32933	0,06023	0,03278
Rural	21,30	10,69	0,42464	0,36343	0,05863	0,01737
Rio de Janeiro	28,01	27,50	0,41564	0,37781	0,06936	0,05370
Metrópole	31,03	31,03	0,42240	0,38874	0,07792	0,06331
Urbano	18,53	16,71	0,38554	0,32850	0,04345	0,02599
Rural	22,61	19,27	0,36503	0,25025	0,04713	0,01811
São Paulo	30,35	30,25	0,43469	0,39781	0,08288	0,06728
Metrópole	39,88	39,88	0,45579	0,43084	0,11616	0,10059
Urbano	21,48	21,48	0,40104	0,34625	0,05251	0,03779
Rural	25,80	23,14	0,38838	0,30348	0,05889	0,03150
Sul	16,09	14,29	0,40008	0,31113	0,03971	0,02108
Metropolitano	20,32	19,41	0,42152	0,35821	0,05483	0,03632
Urbano	13,82	12,46	0,39619	0,30460	0,03353	0,01718
Rural	17,37	12,70	0,37242	0,22335	0,03769	0,01116
Paraná	19,28	17,29	0,39471	0,31569	0,04620	0,02620
Curitiba	22,83	22,83	0,44653	0,38503	0,06693	0,04830
Urbano	16,64	14,78	0,37769	0,29367	0,03719	0,01879
Rural	22,65	16,09	0,33781	0,19501	0,04003	0,01069
Santa Catarina	9,18	7,52	0,38207	0,29727	0,02248	0,01082
Urbano	8,91	7,58	0,38347	0,31058	0,02204	0,01160
Rural	10,33	7,28	0,37703	0,23944	0,02434	0,00756
Rio Grande do Sul	16,78	15,08	0,41112	0,30991	0,04279	0,02176
Porto Alegre	18,44	16,86	0,39838	0,33106	0,04579	0,02737
Urbano	15,15	14,36	0,42713	0,31482	0,04009	0,02057
Rural	17,52	13,31	0,40328	0,24319	0,04354	0,01353
Centro-Oeste	36,55	36,05	0,43142	0,37578	0,09634	0,07038
Distrito Federal	38,85	38,85	0,50394	0,46894	0,12663	0,10642

Urbano	36,76	36,76	0,41652	0,36150	0,09220	0,06740
Rural	31,86	27,68	0,40275	0,29498	0,07610	0,03469
Mato Grosso do Sul	34,83	34,17	0,40350	0,34724	0,08141	0,05711
Urbano	36,00	36,00	0,40250	0,35110	0,08336	0,06143
Rural	27,30	22,34	0,41200	0,30716	0,06886	0,02927
Mato Grosso	35,32	34,60	0,41592	0,35217	0,08798	0,06076
Urbano	35,52	35,52	0,41370	0,36007	0,08842	0,06557
Rural	34,54	31,00	0,42484	0,31672	0,08627	0,04193
Goiás	36,94	36,43	0,41863	0,35757	0,09435	0,06598
Urbano	37,64	37,64	0,42318	0,36616	0,09750	0,07065
Rural	31,70	27,34	0,37808	0,26887	0,07069	0,03097
Distrito Federal	38,85	38,85	0,50394	0,46894	0,12663	0,10642
Brasil	34,03	32,07	0,45083	0,37074	0,09605	0,06084
Metropolitano	36,99	36,88	0,45996	0,41676	0,10818	0,08595
Urbano	30,96	29,74	0,44835	0,36327	0,08669	0,05303
Rural	38,90	30,38	0,43977	0,28040	0,10446	0,03652

Fonte: PNAD 2002 (Tabulações a partir de microdados)